清史研究前沿·全球史专稿

清末黄浦江治理之争与浚浦局的设立

龚 宁

[摘要] 本文基于浚浦局档案，还原了清末黄浦江治理之争和浚浦局设立的历史过程。在浚浦局开设过程中，中国官民并非完全被动，而是存在着中外各利益相关方复杂的博弈，《辛丑条约》签订后中国官员为防止航政主权旁落进行了坚决的斗争，并成功将浚浦局收回自办。1910年浚浦局的破产，暴露出官办机构存在严重的委托代理问题和资金问题，同时作为公共事业近代化的一个试错，浚浦局的两度设立也展现出公共物品提供主体由单一转向多元合作治理模式的过程。

[关键词] 浚浦局 官办 疏浚机构 黄浦江 公共事业

[中图分类号] K252 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2021）－06－0018－011

上海地区河网纵横，水运便捷，随着经济中心南移和长江流域的不断开发，至鸦片战争之前，上海港已经从一个区域口岸，发展成名列全国前茅的枢纽大港，黄浦江也从一条农田水利性的河道发展成为名副其实的“黄金水道”。1841年上海开埠后，船舶大型化和航道自然条件之间的矛盾日益突出，黄浦江治理逐渐被提上议程。由于上海在近代中国有着重要的经济地位，黄浦江治理交织着中外及各国在上海港务和航政主权上的争夺，反映出清末复杂的外交关系。早期关于黄浦江治理问题的研究[①]多是基于对清廷档案的整理，从中方处于完全被动的角度出发，将浚浦局的设置看成是西方侵略的产物；近年来随着研究视角从宏观转向微观，关于疏浚机构的华洋合作特征、公益法人性质、特殊资金供给模式的讨论，以及浚浦局开设过程中涉及的主权争端及其对上海港的影响等方面研究不断深入。[②] 但学者们对浚浦局设置之前各方的争

[收稿日期] 2021−05−15

[作者简介] 龚宁（1986—），女，天津社会科学院历史研究所助理研究员，天津 300191；somacul@hotmail. com

[基金项目] 国家社科基金青年项目“中国近代疏浚业发展史”（18CJL003）。

① 张永贤：《帝国主义的侵略与黄浦江河道的疏浚》，《学术月刊》1963年第5期；汪敬虞：《贺壁理与黄浦江的疏浚》，上海市地方志办公室编：《上海研究论丛》第二辑，上海社会科学出版社，1989年；森田明：《清末民初の江南デルタ水利と帝国主義支配——上海浚浦局の成立について》，《清代水利社会史の研究》，国書刊行会，1990年；森田明：《民国初期における上海浚浦局の改組問題》，《人文研究》1991年第43卷第7分册，第475−502页；方裕谨：《光绪末年黄浦江修浚工程主办权之争史料》，《历史档案》1994年第4期；方裕谨：《光绪三十四年荷商利济公司浮开浚浦土方案》，《历史档案》1995年第1期；侯鹏：《近代黄浦江河道疏浚的主权之争》，《重庆科技学院学报（社会科学版）》2006年第3期；马长林：《主权维护与港口通畅的两难选择——辛丑前后黄浦江航道疏浚的开展》，俞克明主编：《现代上海研究论丛》第11辑，上海书店出版社，2014年。

② 龙登高等：《近代公共事业的制度创新：利益相关方合作的公益法人模式——基于海河工程局中外文档案的研究》，《清华

论及官办浚浦局破产原因的分析着墨甚少，浚浦局的两度设立作为公共事业近代化过程中的一个试错案例具有一定的代表性，亦可丰富对官办机构的研究。本文拟通过浚浦局[①]档案，辅之以清廷档案和《申报》资料，还原清末黄浦江治理之争和浚浦局设置的历史过程；从研究视角上，改变被动和侵略视角，揭示在浚浦局设置过程中，交织的中外官商和民间社会之间复杂的利益关系，以及历任官员为挽回主权做出的努力；在研究方法上，借鉴公共物品理论和委托代理理论，讨论公共事业在从传统走向近代过程中，提供主体由单一转向多元治理模式的过程，以及其中所暴露出的官办机构存在的委托代理问题。

一、十九世纪下半叶围绕黄浦江治理的中外博弈

19 世纪下半叶不断淤积的黄浦江影响了往来上海贸易的洋商，船舶不能直接进入航道，不仅增加了货物滞留时间和驳船运输成本，也增加了船舶碰撞和船难风险，更不利于地方财政收入，其间还掺杂着中国民间对开展机械疏浚的抵制。从 19 世纪 60 年代开始，中外各方围绕着黄浦江治理问题进行了四十余年博弈。

（一）洋人的推动和恐吓

上海的一些洋商曾提出将贸易改在他埠，[②]但是由于上海优越的地理位置，绝大多数洋人认同治理航道而非另寻航道。1863 年在沪外国轮船公司联名要求总税务司赫德敦促清政府疏浚黄浦江航道。1864 年上海外国总商会向英国驻华公使威妥玛提出，如果中国政府不疏浚，则由英国公使出面集资自行疏浚黄浦江。苏伊士运河开通后，各国轮船公司对于疏浚黄浦江的要求更加强烈，1870 年上海领事团和外国总商会致函江海关税务司要求疏浚黄浦江。1872 年包括旗昌、怡和、太古在内的七十六家洋行联名致信江海关税务司和北京外交使团，表示“吴淞江内沙已阻碍黄浦江航道，使得船主和商人非常焦急，请你们寻求适当的方式，提请中国政府注意这一紧急情况”。[③]1874 年黄浦江治理的形势变得非常急迫，赫德表示“吴淞口和其他一些问题正在纷纷辩论中，并且中国人对每件事情都说‘否’……”由于争执不下，他担心“吴淞口问题已经发生了，并且可能发展为一种类似战争的意外事件”。[④]

由于没有得到正面回应，英国公使表示“试图让中国政府适当承认其责任和义务，仅仅是进一步浪费时间……必须由条约列强来承担，即使这也许摈弃了中国皇帝的主权”，[⑤]并开始以关税损失恐吓中国政府。1874 年英国领事照会江海关道称“浦江涨滩大而且坚，将来愈久愈涨，

大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 6 期；伊巍、龙登高：《近代海关附加税与疏浚事业资金供给模式——以浚浦局档案为中心》，《中国经济史研究》2020 年第 3 期；龙登高等：《公共品供给的微观主体及其比较——基于中国水运基建的长时段考察》，《管理世界》2020 年第 4 期；龚宁：《华洋合作：中国近代疏浚业之诞生（1897–1911 年）》，《南开学报（哲学社会科学版）》2021 年第 4 期；孙致远：《黄浦江下游河道变迁及其对上海港的影响——以高桥沙为中心（1830–1930）》，上海社会科学院硕士学位论文，2018 年；常嵩涛：《水利、主权与市政视野下的上海浚浦局（1905–1938）》，华东师范大学硕士学位论文，2019 年。

① 《辛丑条约》中所载机构名称为“黄浦河道局”，1912 年再次设立时名称为“开浚黄浦河道局”，本文为避免混乱，统一以“浚浦局”称呼之。浚浦局档案现存上海航道局档案室，共 1580 件（文书类档案 376 件和技术类档案 1204 件），内容包括：局务会议记录、历年财务报表、职员情况表、各类公函、合同、土地租赁购买合同、浚浦局总工程师月度、季度报告、“十年计划”报告、黄浦江水文调查报告书、各种公开出版物等。其中，约有 200 件档案同时藏于日本外务省外交史料馆，汇编为《黄浦江改修関係一件》（共 3 卷），档案时间从明治三十四年（1901）至大正十年（1921），受上海航道局档案使用限制，本文所引档案主要基于后者，特此说明。

② 陈正书：《上一个世纪之交浦江航道之争的历史启示》，《史林》1993 年第 2 期。

③ 茅伯科主编：《上海港史（古、近代部分）》，人民交通出版社，1990 年，第 197 页。

④ 马士：《中华帝国对外关系史》第 2 卷，张汇文等译，上海书店出版社，2006 年，第 291 页。

⑤ 库寿龄：《上海史》第 2 卷，朱华译，上海书店出版社，2020 年，第 412–413 页。

迨至口门将闭……则上海通商日渐萧条矣……贵关税饷岂不同遭损害”。1878 年英国领事说“上海商埠不久将为海洋巨舶所不能达……或竟沦为无足轻重的内地市场”。赫德也在备忘录中写道“黄浦江将淤塞，不能通航，十年或二十年后，外国将从中国沿海贸易销声匿迹……二十年后，镇江将取代上海成为终点和转运站”。①

为了推动黄浦江治理，在沪的洋人提出了一系列资金支持方案。1879 年上海外国总商会建议，由海关对货物按价值征收 1‰的税款用于疏浚工程。1894 年江海关和在沪的轮船公司表示愿意各出资一半聘请英国治河专家来沪调查。1899 年在沪洋商自行制订了一个改善黄浦江河道的方案，首次提出了委员会的构想，由中外共同筹集经费，“由领事团体选定外商二人；由商会选定外商二人；代表航运利益外商二人、代表工部局委员二人；代表港口当局的海关税务司一人……（甲）外国租界房地产值估值的百分之 0.1；（乙）沿河两岸产业估值的百分之 0.1；（丙）进出口价值的百分之 0.1；（丁）一切进出上海和吴淞的船舶每登记吨银 0. 05 两；（戊）中国政府实际由航行移作教育经费的吨税的十分之三”。②虽然这个方案没有实现，但是却影响到《辛丑条约》对浚浦局的条款设计。

（二）中方的顾虑与尝试

清政府迟迟未有回应，主要是存在三方面顾虑。一是安全方面的考虑。清政府认为淤积的河道形成了一个阻拦军舰进入的天然屏障，两江总督在给总理衙门的咨文中说：“淤泥之积聚，实为天堑，藉成要隘，是天所以赐上海有保护矣。”③总理大臣奕䜣在咨会各国公使时也说：“吴淞所涨沙滩乃是天生地设，将来设有外警，中国正可藉为保卫沪城之门户。”④加之航道淤浅对于中国船只影响不大，清廷官员认为“只有吃水深的船只才受阻，中国船只不受其害……为了他们的利益而丧失中国的天堑根本就不合理”。⑤

二是担心疏浚工程受制于人。1882 年上海就引进了疏浚船舶，并开展了小规模疏浚活动，然而由于没有系统性规划，施工效果大打折扣。究其原因，疏浚工程开展需因地制宜，即便是自然条件非常相似的两处河港，由于各自水文条件和泥沙情况的区别，治理方法也千差万别，然而中国不具备专门从事机械疏浚的人才储备，这就意味着疏浚工程一旦开始，势必处处仰仗洋人，这是中国官员所不能容忍的，“事无大小一一悉委之西人，则廷臣多胶柱鼓瑟之流，势必交章弹劾”。⑥

最后，也是最重要的原因在于巨额的疏浚经费。机械疏浚需要投入大笔经费购买设备，雇用人才，浚浦局首任总工程师奈格的年薪高达 3000 英镑。⑦1894 年讨论疏浚黄浦江时，估算治理经费不低于 200 万两，而江海关每年的船钞收入仅 20 万两，清政府对外有连年的战争赔款，对内有镇压起事的军费开支，无力承担耗费如此之大的工程。⑧

然而，面对不断淤积的河道，不论是中央和地方官员，还是地方有志之士都意识到其危害性以及疏浚方式改变的必要性。航道淤浅不仅不利于贸易进而影响船钞收入和地方财政，而且也不利于农田灌溉。⑨清政府官员也逐渐认同河道治理势在必行，还意识到传统河道治理方法效

---

① 上海航道局局史编写组编：《上海航道局局史》第一部 1905–1988，文汇出版社，2010 年，第 5–6 页。

② 马士：《中华帝国对外关系史》第 3 卷，张汇文等译，第 409–410 页。

③ 《论疏浚吴淞口未能举行事》，《申报》1874 年 5 月 30 日，第 1 版。

④ 《麦领事照会苏松太道论吴淞沙涨事宜》，《申报》1874 年 10 月 29 日，第 3 版。

⑤ 库寿龄：《上海史》第 2 卷，第 414–415 页。

⑥ 《筹沪策》，《申报》1894 年 4 月 15 日，第 1 版。

⑦ “The Imperial Chinese Government and Mr. Johannis de Rijke Agreement,” 1906 年 6 月 7 日，《黄浦江改修関係一件》第 2 卷，第 278 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

⑧ “闻比国人纽胡甲司尔之疏通他爱司谷江只挖泥机器船，已需银二百万两……疏通吴淞口经费，当亦不减于此。然则果何从而出耶。历观江海关所征船钞每年只二十万两。迩者吴淞口渐形淤塞，恐船钞益复寥寥……中朝国课不充，又无借用国债之例，而海关船钞所入，区区之数，断不敷兴此大工，赀用难筹。”《筹沪策》，《申报》1894 年 4 月 15 日，第 1 版。

⑨ “本埠之苏州河，即吴淞港也，港口淤浅日久，潮退时水深仅二三尺，不但往来船只行驶为难，且于口内农田灌溉不易。”《开挖河口》，《申报》1879 年 12 月 23 日，第 3 版。

果有限，需要借助外国船舶推动机械疏浚工程。醇亲王奕譞表示“向来治河，有用船只拖带混江龙、铁扫帚往来刷沙之法，惟寻常船只笨滞无力，难以奏效”，而“机器船只不费人工，水中掏淤最为灵便，且海口处处可通”。①

1879年12月黄浦江及其支流苏州河已经准备使用挖泥船进行疏浚②；1882年江海关道向英国订制的“安定”号挖泥船抵沪，并于次年在吴淞口疏浚③；1884年“安定”号首次在苏州河口疏浚④；1888年2月“安定”号又在苏州河疏浚三个月⑤；1889年5月至1891年9月江海关道尝试用挖泥船连续开挖吴淞内沙。但是，这些疏浚活动收效甚微，“安定”号抵沪后经常被借调承担临时性疏浚任务⑥，“挖泥船是开动了，但是人们却发觉挖泥本身不过是一种敷衍塞责的手段，因而效果是很小的”⑦；另一方面当时中国并没有相应人才储备，难以自主开展疏浚业，“十八行省中，未必有熟于河势能胜此任之员”⑧，1894年“安定”号因华员大副操作不当受到相当损坏⑨，四年后“安定”号沉没了，“人们认为，如果有一个浚浦局，这场灾难本来不会发生”。⑩

（三）民间社会的态度

开展机械疏浚的另一个阻碍来自中国民间，首先，中外航运业对于河道条件有着不同的诉求。中国旧式船舶吃水深度较浅，约在0. 61–1. 21米之间，最多不超过4米，黄浦江航道的天然条件足以满足中国船舶航行要求，“开浚黄浦于水利本无甚益，未浚之先，商船原可在老船道通行”，⑪ 因此，中国船主认为没有必要花费巨额资金治理河道。⑫

其次，河道治理伤害了驳船群体的利益。为了解决航道深度不足问题，驳船业逐渐兴起，帮助轮船在河口卸货，分批运送进港。1874年德商禅臣洋行因卸货增加的成本相当于全部运费的7–10%。⑬ 同时期美国公使在致恭亲王的函中也提到，一家公司三年内共支付了2. 2万两驳船费，另一家公司的驳船费甚至高达3. 3万两。⑭ 一旦航道条件好转，轮船可以顺利驶进港口，驳船公司的收益就会化为虚有，作为利益既得者，驳船业群体自然抵制机械疏浚。

最后，河道治理对于两岸农户和普通百姓的生活也造成了不便。江海关道袁树勋认为加深黄浦江河道深度对于两岸农田并没有好处，淤浅的河道反而有利于耕作，“黄浦开深，于岸上

① 《奕譞等奏仿用洋法机器疏浚黄河海口片》，光绪十二年十二月，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第12册，安徽教育出版社，2008年，第118页。

② 《开挖河口》,《申报》1879年12月23日，第3版。

③ 《机船续述》,《申报》1883年4月30日，第3版。

④ 《挖泥详纪》,《申报》1884年10月12日，第3版。

⑤ 《浚河述闻》,《申报》1888年5月25日，第3版。

⑥ “前拟开挖白茆河小港南岸之金泾口，以备收泊水炮台等船，于光绪九年十二月初七日奏明在案，随饬由苏松太道派安定挖泥机器船前往动工。”《光绪十年七月十四日京报全录》,《申报》1884年9月11日，第10版。

⑦ 马士：《中华帝国对外关系史》第2卷，第336页。

⑧ 《筹沪策》,《申报》1894年4月15日，第1版。

⑨ “西人欲进晚膳，遂将行船事务交大副宁波人某甲代庖。甫出口，风浪滔天，甲慌急不知所为，行至崇明沙，竟在浅滩搁住，船身受伤甚重，不能行驶。”《机船搁浅》,《申报》1894年12月10日，第3版。

⑩ 库寿龄：《上海史》第2卷，第418页。

⑪ 《奏为督饬江海关道审慎办理与各国官商勘验开浚黄浦江一案事》，宣统二年五月二十九日，中国第一历史档案馆藏，档案号：04–01–01–1115–007。

⑫ “中国沙船主历来同样感到不便的唯一征兆，就是他们使用了中心下风板……显而易见，平均载重几百吨的沙船，对于科学和充分综合性的计划保护河道的需求，不会大于载重量十倍于它的轮船。”兰宁、库寿龄：《上海史》第1卷，朱华译，上海书店出版社，2020年，第237–238页。

⑬ 《吴淞宜浚》,《申报》1874年12月22日，第2版。

⑭ 库寿龄：《上海史》第2卷，第415页。

农田并无所利，黄浦淤浅，沧海可成桑田”。[①] 对于在河流两岸生活的普通民众来说，他们一方面担心开展河道治理工程需要征用土地并加重税赋，另一方面对于迁坟和风水改变表示为难："坟墓则移之，庐舍则毁之，虽官府舌敝唇焦，告以通商非无利益，而愚民无识必致群起为难。" [②]

可见，不论是中方还是外方，都有疏浚河道的需要，对于中央和地方政府来说，航道治理以及外贸开展对于地方税收非常重要；而对于洋人来说，航道条件的好坏不仅直接关系其在华经济利益，对于租界侨民的生活也造成了一定影响。但是，仅靠清政府及其官员一方面无法解决巨额资金的筹集，以及技术和人才储备问题，另一方面他们对于安全问题和工程受制于人也表示担忧；而洋人要想克服来自中国民间的阻力，顺利处理拆迁、征用土地等事宜，也离不开地方政府和民间社会的配合。最终，黄浦江治理问题“在义和团运动后作为问题总解决的一部分来对待了”。[③]

二、四年的主办权之争与商改修约

《辛丑条约》提出“设立黄浦河道局经管整理改善水道各工”（第十一款），[④] 根据约定中方须承担一半的费用却仅占代表三席；加之条约所规定的管理权限过大，既包括河道治理，也包括码头、浮房、驳岸的建造审核权、引水权以及黄浦江沿岸土地处置权等，远超出了河道治理范围。上海作为“全中国的首要商港”，其水路管辖权的丢失是中国官员难以忍受的，两江总督刘坤一表示“黄浦工程明损主权，暗侵治理，是固有欠公道而又违公法者矣”。[⑤]

刘坤一认为黄浦江治理“应由关道、税司设立总局，议定开挖章程及用费，并由各国所派官、商会商查核，办工洋人由各国公举，其余事宜均归关道、税司作主”。[⑥] 他在给北京外交使团团长葛络干的信中称，他赞成深挖河道，但工程应由中国主持进行，中国的主权必须得到承认。葛络干则认为这一要求违背了他们提出的由主要有关各方平等分派代表的办法，况且有道台和海关税务司参加，使中国取得了重要代表席位，足以维护其权利和利益。[⑦] 刘坤一表示强烈不满，他在其后给江海关税务司贺壁理的信中说："我从未同意也决不会同意这个计划，我宁愿辞职也不愿对中国主权在我的辖区以内受到这样大的损害而加以默许。……我希望你处理好这件事，反对它，并且尽你最大的努力进行修改，以期河道管理、水上治安、引水和船舶停泊之权，无论如何要保留在代理中国政府的海关手里。" [⑧]

此后，刘坤一一直拖延机构设立的时间，电告外务部不要派员参加，留下修约的余地。[⑨] 实

---

① 《江海关道致沪领袖事述开浚黄浦为难情形函》，光绪二十八年二月十九日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第6册，湖南师范大学出版社，2015年，第2908页。

② 《筹沪策》，《申报》1894年4月15日，第1版。

③ 马士：《中华帝国对外关系史》第2卷，第291页。

④ 1895年4月1日在草拟《马关条约》时，日本曾试图将黄浦江治理纳入条约中，拟定的条约第七款规定："务速浚黄浦江口吴淞沙滩，虽在落潮时，亦须足二十幅深，永勿任其阻塞。"但李鸿章表示“吴淞挖沙亦难轻许”，后删除此条款。见《寄译署》光绪二十一年三月初七日戌刻自马关发、三月十五日辰刻自马关发，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第26册，安徽教育出版社，2008年，第91–92、99页。

⑤ 《江督刘坤一致驻沪领袖领事查询黄浦税租照会》，光绪二十八年三月二十日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第6册，第2928页。

⑥ 《刘坤一致枢垣英德各领借浚河要挟已商全权并驳复电》，光绪二十七年七月初二日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第9册，第4918页。

⑦ 天津社会科学院历史研究所编：《1901年美国对华外交档案》，齐鲁书社，1984年，第398–399页。

⑧ 汪敬虞：《贺壁理与黄浦江的疏浚》，第39页。

⑨ “查此案刘、张两前督皆力主不轻派员，盖一经派员开办，即须照约而行。所谓独任全费办法，必将无可置议。即使极力

际上修约也具备可行性，一方面各国在浚浦事情上确实存在利益冲突。在往来上海的船只中，英国船只占绝大多数，但是并没有得到更多权利，在浚浦局 16 名代表中，英日联盟代表占 7 席（不包括海关税务司），而其他国籍代表则占 6 席，[①] 因此贺壁理在给刘坤一的回信中也认为"他们内部是矛盾重重的"。另一方面洋商在经费落实上也存在问题。刘坤一询问领事代表，"旅沪西商因办理黄浦工程是否悉愿输将？各总领事能否担承旅沪商民随时接连完纳租税？设有扛不遵缴，各总领事能否保其各以其国律法勒令先纳黄浦税？" [②] 魏光焘也表示"盖泰西各国设有新立捐项，未经议院核准，均无权勒令商民完缴。此次所立和约，未经各该国议院核明，致各领未能切实担保，能否照缴，各国尚无把握。"[③] 继任的两江总督张之洞和魏光焘也都意识到了洋人之间的矛盾，[④] 同样执行了"拖宕"战术。[⑤]

1904 年 5 月 2 日，外国公使再次询问机构开办情况，[⑥]6 月 9 日外务部正式表示："中国政府愿意自行开浚，认出全费，不令各国商人捐纳"，[⑦] 并与外国协商修改条款。对此外国洋行和轮船公司极为不满，包括太古洋行、沙逊洋行、壳牌运输、日本邮船株式会社等在内的二十六家国外企业及其法人代表向江海关税务司提交请愿信，指出："我们认为此事（黄浦江淤塞）是如此的严重，以至于需要立即开展行动来弥补，这不光是我们的，也是整个港口贸易的损失。" [⑧]1905 年 7 月 20 日，南洋大臣周馥将修订办法呈外务部，9 月 27 日正式颁布《改订修浚黄浦河道条款》，明确：

> 一、所有改善及保全黄浦河道并吴淞内外沙滩各工，统由江海关道暨税务司管理……九、河工全费中国国家一律承出，并不向沿江各地产及往来船货征收税捐。十、中国现指定四川省及江苏徐州府之土药税以担保河工之全费，仍照辛丑合约，每年支用关平银四十六万两，以

磋磨，不过商改一、二小节，于大局仍无裨益……必俟各公使允改前约，认我独任全费办法，而后我可派员。"《江督魏光焘致外部浚浦事前督刘张皆主不派员电》，光绪二十九年八月二十六日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第 7 册，第 3271 页。

① 根据 1902 年 3 月 14 日浚浦局委员选定情况，成员构成如下：上海道袁树勋；海关税务司好博逊；各国领事公举英、美代表各一名；上海通商总局董事公举英、美代表各一名；日本邮船会社及大英火轮船公司代表各一名；公共租界工部局英国代表一名；法租界工部局法国代表一名；进出船只吨数超过二十万吨的五国，即日、英、美、德、法代表各一名，及中国船业代表一名。参见《黄浦江水路局委员选定之件》，明治三十五年三月十四日，《黄浦江改修関係一件》第 1 卷，第 85–87 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694200。

② 《江督刘坤一致驻沪领袖领事查询黄浦税租照会》，光绪二十八年三月二十日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第 6 册，第 2928 页。

③ 《江督魏光焘致外部黄浦事沪道所拟商改办法尚妥电》，光绪二十九年八月二十一日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第 7 册，第 3270 页。

④ 张之洞说："修浚浦江局员，英人居其大半。英日联盟，闻日员附助英人，名为各国协办，实则英国操权。此次和约附件各条，全是英人主谋……法德两国最忌英人扩充长江权利，此次堕英人术中，意甚怏怏。沪上法领事已允暗助中国，德领事亦不愿英独揽权，美俄两国亦知办法不公。"《收署南洋大臣张之洞电为修浚浦江与英法等交涉事》，光绪二十九年二月初五日，中国第一历史档案馆编：《清代军机处电报档汇编》第 38 册，中国人民大学出版社，2005 年，第 5 页。魏光焘说："浚浦事，各国相互嫉妒。英则深虑美古领得充总董，法则虑损沪地已获之权，德虽先由公使倡议，其实亦不愿徒增英权，此外各国亦各偏于所睦，故意见分歧，我得迁延。"《江督魏光焘致外部浚浦事我认全费船可畅行电》，光绪三十年四月初四日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第 7 册，第 3347 页。

⑤ 张之洞说："比及约成，则吴淞江内外主权全失。故前督刘坚持不肯派员，专作推宕之计，希冀逾三年之期，则可照约改议章程。推宕虽非长策，然亦是万不得已之举，不过藉以宽展日期，可容我徐筹设法，一面暗中求援助，以图机会。"《署江督张之洞致枢垣修浚黄浦江为害中国太巨电》，光绪二十九年十二月二十八日，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第 7 册，第 3334 页。

⑥ 《黄浦江水路局ニ関スル件》，明治三十七年五月十一日，《黄浦江改修関係一件》第 1 卷，第 133–134 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694300。

⑦ 《钦命全权大臣总理外务部事务和硕亲王为照会事》，光绪三十年四月二十六日，《黄浦江改修関係一件》第 1 卷，第 143–144 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694300。

⑧ "The Conservancy of the Huangpu," *The North China Herald and Supreme Court & Consular Gazette*, July 15, 1904, p. 153. 转引自常嵩涛：《水利、主权与市政视野下的上海浚浦局（1905–1938）》，第 24 页。

二十年为限……[①]

除江海关道和税务司外，辜鸿铭作为中方代表。[②]10 月 5 日光绪帝朱批“知道了”，浚浦局正式成立。

从 1901 年《辛丑条约》签订到 1905 年浚浦局最终成立，经历了四年的时间，期间为了“中国自主权限，不至全行破坏”，“保护长江门户”，三任两江总督抓住洋人在经费落实上的问题，及各国之间的利益冲突，设法拖延机构设立时间，寻找商改修约的机会，并最终实现了官办。然而，列强之间的冲突，并未随着浚浦局的开设而解决，反而愈演愈烈。另一方面由于无法进行有效监督，浚浦局的事权实际上落在洋人总工程师身上，[③] 产生了严重的委托代理问题。

三、官办浚浦局的破产与重设

在浚浦局的设立上，各国的态度是一致的，这在一定程度上推动了机构的设立。然而各国的利益又并非完全一致，如上所述，在主办权争夺的过程中，中国官员已经认识到各国之间的矛盾冲突，浚浦局成立后各国围绕浚浦局主导权的争夺更加白热化。

（一）英、德利益之争

争夺的主要两方是在上海港对外贸易中享有最大利益的英国和积极扩张的德国。首先，也是最直接的体现是对浚浦局总工程师职位的争夺。英国在上海及长江中下游有大量的贸易利益，把控着海关大权，因此对于总工程师这样重要的职位势必要争取。为避免直接对抗，英国与荷兰在浚浦事宜上结成同盟，并支持荷兰领事出面，举荐奈格为总工程师。另一方面，德国在完成国内统一后，积极寻求向外扩张，也窥视着总工程师的职位，德国领事馆举荐首席水利工程师舍尔霍斯为总工程师。因奈格曾对黄浦江航道进行过勘探，加上江海关的大力支持，最终奈格被聘为总工程师。两国在工程师团队的争夺也非常激烈，然而浚浦局首次聘用的九名洋人中没有一席属于德国人，至少在奈格担任总工程师期间，工程师团队以荷兰和英国籍工程师占绝对多数，德国籍较少，占比不到 1/10。

其次，在黄浦江治理方案的选择上，英德两国也争锋相对。早在 1875 年奈格第一次来沪调查时，就主张堵塞老航道，改用帆船航道为单一航道，此后其又在第二个报告[④] 中重申了这一主张。然而，德国工程师则建议继续维持并改善老航道，以减少工程投入。1902 年德国工程师法兰修斯（Ludwig Franzius）与美国工程师裴兹提交了《上海港黄浦江改善的计划》（Project for the Improvement of the Whangpoo River to the Port of Shanghai），全面否定奈格改用帆船航道的主张。奈格成为总工程师后，其方案自然成为浚浦局采用的治理方案，这又遭到舍尔霍斯（Hans Schellhos）的猛烈抨击。1907 年舍尔霍斯和以礼和洋行为代表的德国企业，认为奈格的治理方案不仅将河口收缩过窄阻碍船舶航行，而且会影响沿岸土地的利用效率，因此德国领事不断向各国

---

① 参见《改订修浚黄浦河道条款》，1905 年 9 月 27 日，《黄浦江改修関係一件》第 1 卷，第 166 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694300。

② “浚浦开办在即，工程局必须得力人员，查有候选员外郎辜鸿铭，深明西学，通知五六国语言文字，用为该局坐办，必可得力。”《发湖广总督张之洞电为浚浦开办在即事》，光绪三十一年九月二十一日，中国第一历史档案馆编：《清代军机处电报档汇编》第 26 册，中国人民大学出版社，2005 年，第 252 页。

③ 1906 年 6 月 7 日江海关监督瑞澂、江海关税务司好博逊与荷兰人奈格签订合同，规定“一切工程惟奈克一人担其责任。”《奏为修浚黄浦工程现已设局开办并帮同办理筹划延雇工程师会签合同》，光绪三十二年六月初五日，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-7094-028。

④ “The Report to the Shanghai General Chamber of Commerce on the Water Approaches to Shanghai,” 1898 年 1 月 10 日，《黄浦江改修関係一件》第 2 卷，第 331-332 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

驻上海领事抗议，反对奈格的治理计划[①]。但是，德国遭到各国公使孤立，其意见也未被理会。

最后，在疏浚工程承包上，英德两国开始了新一轮的争夺。在高桥沙航道疏浚工程中，荷商利济公司和德商维林洋行展开争夺，维林洋行报价（吴淞导堤修筑工费161.5万两，疏浚费用每百立方码20两）低于利济公司（吴淞导堤修筑工费213.7万两，疏浚费用每百立方码42两），[②]根据《改订修浚黄浦河道条款》规定"凡立合同全揽或分揽河工，购买材料机器等事均须招商，公司投标，以最宜者得售"（第三款），驻京德国参赞耿尼慈将承办工程细节提交清政府外务部，并准备派工程师来沪开展工程。[③]但是奈格却表示，低廉的价格可能会造成未来的经济损失，德国人也势必会纠缠，由于维林洋行无法保证按时开工，加上奈格的推荐和英国领事在外交上的施压，5月20日江海关道和总税务司一致决定将工程交由利济公司承办，[④]德国在工程承包上败北。

（二）荷商利济公司贪腐案

1908年爆发了"荷商利济公司贪腐案"，此案件不仅给予德国反击荷兰的机会，同时还暴露出官办机构存在严重的委托代理问题。1908年2月辜鸿铭得到裕泰马房书记员特来克福提供的消息，认为利济公司通过贿赂浚浦局监工，谎报工程量，贪污工程经费，辜鸿铭因此要求利济公司每周报告挖泥数据，并聘请特来克福作为工程监督。7月17日特来克福在监工时，被推进黄浦江，幸而未丧命，以这一场案件为导火索，牵扯出利济公司贪腐案。[⑤]

确认事实后，辜鸿铭立即照会各国领事，公布案情。1908年8月1日江海关监督报两江总督端方，端方责成江海关监督会同辜鸿铭和税务司"严行查办，彻底追究"。经调查，自利济公司承包工程到1908年1月，谎报工程量至少45万立方码（34.4万立方米），[⑥]并贿赂浚浦局洋人监工篡改挖泥记录。[⑦]1908年12月10日辜鸿铭将贪腐案细节刊登在《字林西报》上，在沪的德国人也乘机制造舆论打击对手。[⑧]

据估计，贪腐案造成的损失达规平银164.17万两，占浚浦局二十年经费总和的16%，在讨论赔偿办法时，总工程师提出，由于疏浚工程仍需利济公司完成，因此利济公司再疏浚50万立方码（38.23万立方米）不给工价作为赔偿，收受贿赂的洋人监工一律撤换，"承揽挖泥工程之荷商利济公司遵照不领工价，另挖五十万立方码……凡浚浦局巡工，早经一律更换，惟巡工德雷克福一人如愿充当海关巡役之职，即由海关派充……浚浦局须用材料，仍照章投标，公同议决，方准承办，非投标及投标而不合格者，不准通融承揽"。[⑨]

---

① 《黄浦江浚渫工事ニ関スル件》，明治四十年十一月二十一日，《黄浦江改修関係一件》第2卷，第325–326页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

② 有意承办工程的还有一家法国公司以及日本大仓组，但是只有德国和荷兰公司提供了两项工程的全部报价，见《黄浦江浚渫工事请负者募集ニ関スル件》，明治四十年三月十六日，《黄浦江改修関係一件》第2卷，第307–314页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

③ "开浚黄浦河道工程，曾经各洋商投标，以青岛德商维林洋行估价为最廉。现闻驻京德国参赞耿尼慈君已将承办节略面呈外部，并称该商历办本国河工，所用工程司均有才干云。"《浚浦工程将归德商承办》，《申报》1907年4月13日，第4版。

④ 《黄浦江浚渫工事请负者决定ニ関スル件》，明治四十年五月二十四日，《黄浦江改修関係一件》第2卷，第316–317页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

⑤ 《黄浦江浚渫局内部纷议始末通知之件》，明治四十一年八月二十二日，《黄浦江改修関係一件》第2卷，第360页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

⑥ 《西报再论浚浦局挖泥工程》，《申报》1908年9月6日，第18版。

⑦ "查明该公司洋监工，确曾按月分给浚浦局各管工洋人花红银两，且该公司监工亦认曾改泥船簿数次，其为有弊无疑。"《两江总督端方为报查办利济公司舞弊情形事致度支部电》，宣统元年三月二十一日，方裕谨：《光绪三十四年荷商利济公司浮开浚浦土方案》，第66页。

⑧ 《照译德文新报汇登黄浦工程破坏详情》，《申报》1909年10月2、4、5、6日，第26版。

⑨ 《补录利济公司舞弊善后章程》，《申报》1909年6月23日，第18–19版。

（三）机构裁撤与重设

浚浦局所面临的最严重问题还是经费来源，在开设过程中，浚浦局的经费一直存在短缺，不论是历年拨款还是户部银行的借款[①]都未达到约定数额，此两项总计规平银 762.63 万两，距离所定 920 万海关两（规平银 1024.88 万两），尚缺规平银 200 余万两。1910 年，清政府已经不愿意，也无力再筹集资金，因此决定裁撤浚浦局："朝廷不惜千万库帑，浚深航路，以保中外在沪通商之利益。各国使臣对于此事，应已满意，不至额外要挟，更肆无厌之求。在我抱定专约，只待款项拨足，全工告竣，已尽完全之责，届时自当取消专约，裁撤浚浦局，辞退工师员役，就此结束，万难再事通融。"[②]

为维持后续工程，1910 年 11 月开设善后养工局。[③]善后养工局是过渡性质的机构，在经费来源上，两江总督张人骏接受税务司建议，以关税附加税作为工程经费，开启了"浚浦捐"的征收。在人员上，新上任总工程师海德森一方面召回原浚浦局职员，另一方面吸收了大量新职员，并不再对不同国籍的人员有偏向，在任命助理工程师时，建议由德国领事馆推荐，最终任命德国工程师布隆克担当。[④]海德森也延续着总工程师月报和季报的编制工作。因此，不论在人员、经费还是文书编写等各方面，善后养工局都起到了承前启后的作用，为浚浦局重设奠定了基础。1912 年 4 月 4 日，经各国驻京公使认可，内阁总理唐绍仪批准，正式签订《办理浚浦局章程》，重开浚浦局。再设的浚浦局放弃了官办，由各利益集团组成理事会（及顾问委员会）[⑤]共同管理河道治理事宜，以关税的 3% 征收浚浦捐。1923 年美国纽约博物馆协会筹办名为"中国与中国人"（China and Chinese）的展览时，准备介绍黄浦江治理工程，并致函浚浦局询问细节，在回信中海德森表示，浚浦局是一个由国外人推动的，并由国际性条约规定的合作组织，以特殊的附加税为经费来源。1912 年至 1930 年，浚浦捐税率未有调整，其数额从 27. 7 万两增至 158. 5 万两，增长了近 6 倍。[⑥]1912 年浚浦局的设立在一定程度上避免了列强之间愈演愈烈的矛盾冲突，同时也实现了对总工程师的有效监督，避免了委托代理问题，充足的资金来源使得浚浦局进入稳定发展阶段。

四、分析与结语

黄浦江治理以及近代疏浚机构的设立，可以看成是清末自强运动的延伸。由于上海在近代中国的重要地位，黄浦江航政主权异常重要，因此浚浦局的开设过程颇为曲折，从 19 世纪 60 年代开始经过四十余年的中外博弈，才决定开设治理机构；《辛丑条约》签订后中国官员为防止主权旁落，又进行了四年主办权之争，1905 年将浚浦局收回官办；1910 年官办浚浦局被裁撤，直至 1912 年再次设置。清末黄浦江治理问题不仅反映出中外各方在港务、贸易、航政上的利

---

① 1908 年江海关税务司、江海关监督与户部银行签订了借款合同，借款规平银 450 万两，分三年按季拨付，利率 7%。参见 Conservancy Loan，1908 年 3 月 9 日，《黄浦江改修関係一件》第 2 卷，第 349–351 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082694800。

② 《奏为遵旨勘查黄浦修浚工程并会商结束办法事》，宣统二年三月十六日，中国第一历史档案馆藏，档案号：04–01–01–1115–009。

③ 《水路维持局设立之由来》，明治四十四年五月十二日，《黄浦江改修関係一件》第 3 卷，第 46–50 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082695400。

④ "Quarterly Report of Huangpu Conservancy Maintenance Board during Q2 1911,"1911 年 7 月 13 日，《黄浦江改修関係一件》第 3 卷，第 58 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082695400。

⑤ 新设立的浚浦局虽然在名义上隶属于中央外交部管辖，但是实际上由驻沪通商交涉司、江海关税务司和上海理船厅厅长三人组成理事会共同管理。在理事会之上，浚浦局还设立了顾问委员会，由"在上海进出口吨数最大者五国，由该五国驻京大臣各选一人……此外，并由上海商务总会选举一人"组成，具有人事任免和决策权。参见《一千九百十二年办理浚浦局暂行章程》，1912 年 4 月 4 日，《黄浦江改修関係一件》第 3 卷，第 334 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082695700。

⑥ 根据浚浦局档案整理得到。

益交织，揭示出官办机构存在的委托代理问题，同时作为公共事业近代化过程的一个试错案例，折射出港口城市在近代化过程中不断自我强化的历史过程。

首先，河道治理是中外各方的利益交织点，这是治理机构开设过程复杂的原因。机械疏浚的推动者无疑是在华谋求经济利益的洋人，因为航道治理直接关系着航运业和贸易的开展，触及列强最核心的利益。虽然各国在疏浚机构设立上目标一致，但就机构由谁主导的问题却展开了激烈争夺，这种争夺在浚浦局设立后更加白热化，造成了一定程度的混乱。但是，在这个过程中，中国官民并非完全被动，一方面河道治理涉及港务、航政主权等问题，由于所设置机构权力过大，即便中国官员意识到机械疏浚的重要性，也迟迟不愿开设以免受制于人，因此三任两江总督极力拖延时间，争取修约并最终实现自办。另一方面航道治理机构的设置势必触动驳船群体的既得利益，影响两岸农民的正常生活，因此民间社会的抵制对机构设置也形成了一定的阻碍，这也可以看成城市近代化过程中港城关系转变的必然结果。

其次，河道治理机构的初设，揭示出官办机构存在严重的委托代理问题。近代官办机构存在种种弊端，如机构臃肿、管理落后、官员贪污腐败等等，而官办浚浦局爆发的贪腐案，反映出官办机构的委托代理问题。一方面，作为委托人的清政府和作为代理人的洋人工程师之间存在利益不对称，清政府设立浚浦局的目的是治理河道，便利航运；而洋人总工程师在实现个人利益之余，存在对英荷联盟人员和荷兰公司的强烈偏好，因此不论在人事安排上，还是在工程承包过程中都存在非理性和非最优选择，并最终酿成了贪腐案。另一方面，委托和代理双方存在严重的信息不对称，受疏浚业技术密集型行业特性影响，总工程师及其团队实际上是机构最核心的部门，由于是时中国缺乏相应技术和人才储备，技术和人才市场又完全被外国垄断，因此即便浚浦局在开设条款中强调“中国自行选择熟悉河工之工程师”，但是在总工程师聘用时不得不受制洋人。在工程开展过程中，作为委托方的清政府又缺乏相关知识和经验，处于完全的信息劣势，1906 年开始奈格定期提交月度和季度报告，然而委托方并没有能力监督洋人总工程师的行为，直至贪腐案发生后才暴露出虚报工程量的问题。可见，在官办浚浦局开设过程中，机构的所有权和控制权严重分离，中央和地方政府不论是在人事上还是工程安排上都无法独立决策。

再次，作为一项公共事业，传统的河道治理提供主体较为单一，或者官方主导或者民间自办，浚浦局初设时试图延续这种传统，然而洋人之间日益激化的冲突、机构的委托代理问题和资金问题导致官办浚浦局的尝试破产，直至 1912 年浚浦局重设开始了公共事业的多元治理模式。① 其一，新设机构由中外各利益集团组成国际化的委员会共同治理，因此将列强之间外在的利益争夺内化为合作关系从而避免了列强之间愈演愈烈的矛盾；其二，浚浦局顾问委员会由在上海贸易占前五的国家派员组成，这意味着谁在河道上利益大，提供更多的关税收入（从而更多的浚浦捐），谁就拥有浚浦局的话语权，真正实现了谁受益，谁出资；其三，多元治理模式还形成了中外各利益相关方对浚浦局的有效监督机制，浚浦局的财务报告需由第三方罗兵咸会计师事务所（Lowe, Bingham & Matthews）审核通过并公开，此后，浚浦局未再发生贪腐案，工程师团队也更加国际化。值得注意的是，多元治理模式在同时期西方公共事业中也是被采用的。伦敦“古德－马修司工程”公司（Goode Son and Matthews of Westminster）受邀评价浚浦工程时 ② 提到，一个永久性的河道治理机构是有必要的，并且其组织方式应该与伦敦的一些港口机构类似，包括地方商人、航运业代表和其他利益相关方，并且这些利益相关方应该是多国籍的，

---

① 1897 年天津海河工程局的开设对于浚浦局也有一定的示范作用，但是不可否认，这种模式是在近代中国畸形社会形态下保持疏浚机构正常运作所采取的无可奈何的方式，因此也就决定了疏浚机构具有极强的地方性质，无法通盘考虑上下游整体水系的关联，这也就注定了其治理方式只能治标而无法治本，这是近代中国疏浚业发展过程中一个无法根本解决的问题。

② Huangpu River Conservancy Works Report 1910，1910 年 7 月 25 日，《黄浦江改修関係一件》第 2 卷，第 559–574 页，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B12082695000。

且直接与河道治理相关。笔者在对英国格拉斯哥港克莱德河道治理机构①的研究也发现，其在创设之初由地方政府直接管辖，此后与航道条件改善相关的利益群体逐渐加入机构且占比不断提高，随之而来的是克莱德河道治理机构进入快速发展阶段。

最后，河道治理机构的设立与重设的历史过程，也可以看成是港口自我强化的一个过程。港口城市的繁荣固然有着复杂的原因，但是其一旦被选择就会不断自我强化。在传统农耕时代，上海就因其优越的地理区位逐渐发展成为物资集散地和交通枢纽，开埠后，黄浦江的性质发生了转变，从一条农田水利性的河道转变为交通运输性的河道，由此产生了船舶大型化与河道自然条件之间的矛盾，虽然洋人曾提出选择其他港口替代上海港，但是更多人还是倾向于通过机械疏浚改善港口，适应新形势下航运业和国际贸易发展的要求，从而实现了港口的自我强化。在这个过程中，完成了人才、船舶设备和数据资料的准备工作，为之后上海港口和城市发展奠定了基础。

可以看到，浚浦局的设立过程虽然涉及中外各方利益冲突，存在严重的委托代理问题，但是其也是公共事业近代化过程的一个试错案例。在官办尝试破产后，中外各方合作成立了新的治理机构，浚浦局由此进入稳定发展阶段，上海港也顺利实现自我强化。

（本文得到刘文远、林展等学者提出的宝贵意见，谨致谢忱。）

References

Couling, Samuel. *Shanghai shi dierjuan* (The History of Shanghai vol. 2). Translated by Zhu Hua. Shanghai: Shanghai shudian chubanshe, 2020.

Edit Group of the History of Shanghai Dredging Co. eds. *Shanghai hangdaoju jushi* (The History of Shanghai Dredging Co.). Shanghai: Wenhui chubanshe, 2010.

Lanning, George, Samuel Couling. *Shanghai shi diyijuan* (The History of Shanghai vol. 1). Translated by Zhu Hua. Shanghai: Shanghai shudian chubanshe, 2020.

Mao Boke eds. *Shanghai gangshi* (The History of Shanghai Harbour). Beijing: Renming jiaotong chubanshe, 1990.

Morse, Hosea Ballou. *Zhonghua diguo duiwai guanxi shi* (The International Relations of the Chinese Empire). Translated by Zhang Huiwen et al. Shanghai: Shanghai shudian chubanshe, 2006.

The Regulation of the Huangpu River and the Establishment of the Whangpoo Conservancy Commission in the Late Qing Dynasty

GONG Ning（Institute of History, Tianjin Academy of Social Science;somacul@hotmail.com）

Abstract: Based on the archives of the Whangpoo Conservancy Commission (WCC), this article will reconstruct the history of the debate over the regulation of the Huangpu River and the foundation of the WCC. During the process of establishing the WCC, Chinese officials and common people were not entirely passive, in fact there was complex gambling among Chinese and foreign interest groups. After signing of the Boxer Protocol, Chinese officials struggled resolutely to avoid losing navigational sovereignty and finally reclaimed control of the WCC. The bankruptcy of the WCC in 1910 exposed the serious principal-agent and financial problems that existed in government-run institutions. At the same time, the history of the WCC illustrates the trial-and-error process in the modernization of a public utility, and also reveals the transformation of a provider of public goods in the process of shifting from a single subject to multi-cooperative governance model.

Keywords: Whangpoo Conservancy Commission, government-run institutions, dredging institution, Huangpu River, public utility

---

① 王玉茹、刘梦君、龚宁：《利益相关方的参与与港口的有效管理——基于英国格里诺克港口管理机构的研究（1773–1965年）》，《南开经济研究》2021 年第 2 期。